

危機管理・震災復興のための法・政策システム

今井猛嘉*

東日本大震災は、既存の法律の有効性を、未曾有の危機的状況下で吟味せざるを得ないという課題を投げかけた。震災発生直後には、危機管理のための法・政策システムが、効果的な法執行という面から問われることになる。既存の法体系は、前者の局面では相応に機能したが、後者の局面では、具体的な行政作用と予算配分を根拠づける法令の整備が望まれる。

Legal and Political System for Crisis Management and the Recovery and Rebirth after the Earthquake

Takeyoshi IMAI*

The Great East Japan Earthquake has forced a close examination of the validity of current laws in an unprecedented crisis. The legal and political system has placed under scrutiny from the viewpoint of effective execution of laws for crisis management immediately following a disaster and for recovery from the earthquake in the subsequent phase. The legal system functioned reasonably well in the crisis management phase, but in the recovery phase laws and ordinances showed need for improvement in order to provide the basis for specific administrative functions and budget allocations.

1. はじめに

東日本大震災^{*1}は、既存の法律の有効性を、未曾有の危機的状況下で吟味せざるを得ないという課題を投げかけている。

法律とは、人々が社会生活を営むに当たり、権利主張の交錯や不当な義務付け等を回避するために設定された一定のルールである。このルールの実施には、一定の予算措置等が講じられる一方で、当該ルールに違反した者には各種の制裁を課すことにより、当該ルールの強制的実効化が図られている。このよ

うに、法律は、強制力を背後に控えた社会統制手段の一つであるが、法律の存在が今次震災との関係で注目されるべきは、主に次の2点においてであろう。すなわち、第一に、法律を執行するための作用（主に行政作用）を行う権限を付与する規定として^{*2}、第二に、当該作用の実施に伴う予算支出の根拠規定として、である。

これらの、法律（とりわけ行政法規）に要請される基本的な機能が、今次震災後に有効に発揮されたかは、以下の観点から再確認される必要がある。

* 法政大学法科大学院教授
Professor, Criminal Law, Attorney at Law,
Director of the Japanese Criminal Law Society,
Hosei University
原稿受理 2011年8月9日

* 1 以下では、これを「今次震災」と略称することがある。
* 2 行政行為、とりわけ規制行政（市民の権利を制約し、または義務を課す行政処分）は、法律に根拠がある場合でなければ、行うことができない（「法律による行政」の原理）。

その観点とは、第一に、所定の行政作用（とりわけ一定の規制等を実施する権力的行政作用）をなす権限の根拠規定としての有効性を問うものである。これは、今次震災発生直後の混乱状態の中で、人命尊重という法律の最優先課題を実現すべく、関連する法律が有効に機能しえたかの検証を求めるものである。第二の観点は、津波が引き、余震も収束に向かい、人命確保の可能性が相当に達成される状態に移行してからの法律の妥当性如何という点である。ここでは、所定の行政作用の実施に伴う予算支出の根拠規定としての法律の側面も、重要になる。具体的には、この局面では、人々の日常生活支援、その基盤(住居、コミュニティ、交通インフラ等)の復興のために、法律に求められるのは何か、また、その要請に法律が応えられているのかが、問われなければならない。

以下では、第一の観点(2章)、第二の観点(3章)につき、現時点での情報に基づく概観(既存の法律を補充する政府等の動向等の確認)を行い、これを踏まえて、今後の展望を得る(4章)ことにしたい。

2. 震災発生直後の対応：危機管理のための法・政策システム

2-1 総説

震災発生直後は、被災した人々の救命活動、救助した人々の安全な場所や医院等への搬送、食料・医薬品運搬のための物流確保等が、緊急の課題となる。これらの課題のうち、本稿では、(国際交通安全学会の趣旨に鑑み、交通安全に関する事項として)自衛隊の災害派遣と緊急車両の展開確保に関する法律とそれらの運用を、確認する。

2-2 自衛隊の災害派遣等

自衛隊の災害派遣は、自衛隊法83条によってなされる。すなわち、災害により発生した被害には、まずは自治体(消防・警察などを含む)や海上保安庁が対応することとなるが、十分な対応が困難な場合、(市町村の要求を受けた)都道府県知事、海上保安庁

長官や管区海上保安本部長、空港事務所長等からの要請に基づき、自衛隊の部隊等が派遣されることになる(同83条2項本文^{*3})。今次震災の際には、3月11日18時に発令された「大規模震災災害派遣命令」により、当該派遣が実施された。

また、福島第一原子力発電所事故に対応するため、2011年3月11日には、自衛隊による原子力災害派遣も実施された。これは、同法83条の3および原子力災害対策特別措置法に基づく派遣であった。

これらの派遣がなければ、現地での混乱除去は、なし得なかったであろう。今次の派遣により、自衛隊には人的被害が生じたが^{*4}、混乱の大きさを踏まえれば、被害も最小限に止められたというべきである。この意味において、自衛隊の災害派遣等は、関係法律とその運用の両面において、有効かつ適切になされたと評価できるように思われる。

2-3 緊急車両の展開確保

緊急車両を被災地に展開するために、まずなされたことは、緊急交通路としての高速道路の状況を確認し、通行帯を確保することであった。具体的には、道路管理者(高速道路会社)は、その管理する高速道路につき、道路法等に基づく通行禁止規制を実施して緊急点検を行った。同時に、高速道路では、災害対策基本法^{*5}に基づき、一般車両の通行が禁止され、緊急通行車両の通行を確保するため、地震発生の翌日(3月12日)から3月22日までの間、東北道、常磐道、磐越道等の一部区間では、片側1車線が緊急交通路に指定され、緊急通行車両の通行が確保された。その後、3月22日には、一部の高速道路の区間を除き、道路交通法の交通規制に切り換えて、緊急通行車両に加え、大型自動車(大型バス、大型貨物等)等の高速道路の通行も可能とされた。これにより、大型自動車等は、緊急通行車両確認標準^{*6}がなくても緊急交通路を通行できることとなった。そして、3月24日には、ほとんどの高速道路における交通規制は解除されるに至った^{*7}。

このように、緊急車両の展開は、3月12日から24日にかけて集中的になされ、当時の状況下で考えられる限りの対応がなされた結果、相応の成果が得られたように思われる。これは、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、警察庁、各県警本部、各公安委員会において、迅速な関連法規の執行がなされたからであろう。例えば、公安委員会は、災害応急対策活動の迅速かつ円滑な推進に資すべく、緊急通行車両であることの事前届出制度を設けている。今次震災以

*3 さらに、後述する災害対策基本法68条の2第2項(市町村長の通知に基づく災害派遣に関する規定)をも参照。

*4 福島第1原子力発電所の事故に際して、上空から観測や消火復旧に当たっていた隊員等が、軽度の放射線被曝をしたことが、報告されている。

*5 昭和36年法律第223号。

*6 通行規制された高速道路等を利用できる車両であることを示す標準。

*7 金丸和行「東日本大震災直後の緊急交通路としての高速道路」予防時報246号(2011年)6頁以下。

前に全国で交付していた届出済証は約31万7,000件であったが、3月12日から24日の間に交付された標準件数は、約16万6,000件に上ったとのことである*8。この事実は、緊急車両の展開に係る制度が、今次震災以前から相当に周知されており、かつ、被災後も当該制度が十分活用されることで、被災地に集結する車両間で、いわば適切なマーキングがなされたことにより、無用な交通阻害を回避できたことを意味するであろう。

こうして、緊急車両の展開確保については、既存の法律(に基づく制度)の有効性が確認された。

さらに秩序だった緊急車両の展開を目指すならば、以下の点を検討することが考えられる。

すなわち、第一に、平時における事前届出制度をさらに活用すべく、広報に努めることが考えられる。

第二に、緊急車両に対するガソリン補給の体制を見直す必要がある。これは、緊急車両を実際に被災地へと迅速に到着させるための体制の再点検を意味する。今次震災では、被災地でガソリンや軽油が不足し、緊急車両により医薬品が十分に届けられないという問題が生じたために、厚生労働省は、全国石油商業組合連合会などと協議の上、3月19日、医薬品を運ぶ緊急車両は被災地のガソリンスタンドで給油量の制限を受けない旨の通知を出した*9。これは、被災発生から1週間以上たつての通知であり、それまでは、医療体制の整備が最も強く要請されていたにもかかわらず、十分な対応ができていなかったことになる。この経験からは、法制度を適用するための実効的措置の整備が課題であることが、明らかになろう。これに対処するためには、ここでも、他の問題群と同様に、上記通知等による運用が、まずは徹底してなされる必要があるように思われる*10。

第三に、避難車両による緊急交通路の通行許可について、今次の運用を改めて確認し、不具合があったのであれば、それに所要の対応(法改正等)を加えることが考えられる。具体的には、次のような事態の再検討が有用であろう。すなわち、被災民が車両を用いて避難する場合、当該車両は「避難車両」となる。この種の車両については、例えば、3月16日、東日本高速道路は、福島原子力発電所での事故を受け、緊急交通路に指定されている高速道路であっても、避難指示地域から避難する車両を通行可能にする旨の措置を執った。これにより、避難車両も高速道路を通行できるようになったが、緊急車両が通行している場合には、その通行を阻害しないよう

な配慮(減速等)が求められ、また、警察官や係員がいる場合は、その指示に従うものとされた*11。被災地の、とりわけ被災直後の状況下では、避難車両と緊急車両のいずれに優先通行権を認めるかは、困難な問題である。そこで、今次の経験を踏まえ、緊急車両に優先通行権を認めるにせよ、それはどのような条件の下であるべきか、その法的枠組について、さらに検討がなされるべきであろう*12。

3. 震災発生後の継続的対応：震災復興のための法・政策システム

3-1 総説

震災発生後の継続的対応は、震災からの復興を目指したものとなる。これには、実にさまざまな政策が必要となるが、本稿では、(国際交通安全学会の趣旨に鑑み、交通安全に関する事項として)瓦礫等廃棄物の撤去(3-2)、建物に係る現状復帰と再開発(3-3)について、若干の検討を加えたい。

3-2 瓦礫等廃棄物の撤去

瓦礫等廃棄物の撤去は、道路の安全な利用を再開するために、必須の前提である。この撤去を、如何なる法律に基づいて行うか、また、それに係る費用を誰が負担すべきかは、震災直後から議論になっていた。

まず、これらの撤去に係る制度枠組を確認すると、次のとおりである。すなわち、災害に起因する廃棄物は、市町村の責任の下で処理されるが*13、処理に係る費用については、国庫からの補助を受けるこ

*8 金丸・前掲7頁。

*9 2011年3月19日付の各種報道による。

*10 日本経団連の「東日本大震災にかかる規制改革要望」(2011年4月28日)でも、同様の要望がなされている(その「2 運輸・流通分野」参照)。

*11 2011年3月17日付の各種報道による。

*12 避難車両に係る上記問題にも関連する問題(緊急車両としての追加認定を迅速かつ適宜に行うことを含む)は、廃棄物収集車両についても生じており、避難車両に対してと同様の対処が必要であろう。すなわち、環境省は公衆衛生の観点のみならず、救援物資を円滑に輸送する観点からも、道路を塞いでいる災害廃棄物の迅速な処理が重要と考え、3月14日付で自治体や廃棄物関係団体に対し処理機材の提供を要請し、続く同月16日、被災地支援に向かう廃棄物収集車両を優先給油の対象とするよう経済産業省に要請し、その了承を得た。この結果、ゴミ収集車やバキューム車なども、食料や水などの救援物資を届ける緊急車両に準じた扱いを受けることになったとのことである(2011年3月17日付の各種報道による)。この経験を踏まえて、車両相互のマーキングにつき、一般的な枠組を想定できないかは、検討に値する問題である。

とができる(廃棄物処理法22条)。また、地震と水害に起因する廃棄物については、「震災廃棄物対策指針^{*14}」と「水害廃棄物対策指針^{*15}」が、市町村に対して、災害廃棄物処理計画を策定することを促している。

これらを前提とした上で、環境省は、3月25日に「東北地方太平洋沖地震における損壊家屋等の撤去等に関する指針」を発した。これは、私有財産である家屋であって、被災したものを、廃棄物と認定して撤去等する際の指針である。

家屋には所有権が及んでいるが、所有権等の財産権は憲法29条第1項により不可侵なものとしてされている。そこで、所有権の放棄が確認されない限り、被災家屋を廃棄物と認めることができないのが原則である。他方で、財産権の内容は、公共の福祉に適合するように法律で定められ(憲法29条第2項)、私有財産は、正当な補償の下に公共のために用いることができる(憲法29条第3項)ので、被災した家屋等に係る所有権も、公共の福祉に合致した法律によれば制限されうることになる。例えば、そうした(憲法上の要請に沿った)法律上の規定によれば、家屋に係る所有権の放棄が現になされたかを個別に確認できなくても、当該家屋の処分(解体等)をすることも許容されることになる。今次震災のように、大規模かつ大量に瓦礫が散乱してしまった状況に対処するには、こうした対応を可能にする制度の設計が不可避である。上記の(環境省による)指針は、

- (i)倒壊した家屋や敷地から流出した家屋は所有者等の承諾を得ることなく撤去してよいこと
- (ii)家屋が一定の原型を止めていても所有者等に連絡が取れないときや倒壊等の危険があるときには、土地家屋調査士等の専門家により建物としての価値

がないと認められた場合には、これを解体・撤去してよいこと

- (iii)損壊家屋内の動産についても、貴金属類と、アルバム等個人にとって大切と思われる物を除き、撤去・廃棄してよいこと

を規定し、そうした作業を行政庁として許容している。確かに、指針で指摘された処分は、憲法の要請にも適合すると思われるが、「法律による行政」という原理を貫くためには指針という行政法規ではなく、関連法律の改正で対処することが望ましいであろう。

こうした原理的問題はあるものの、当該指針により、廃棄物等の撤去は、(制度上は)容易になった。しかし、撤去に係る費用を誰が分担するかという問題は、別途、残されていた。

当初は、私有物の瓦礫は所有権者が自らの負担で処理するものとされていた。しかし、それでは瓦礫の撤去が進まないの、「東日本大震災に係る災害等廃棄物処理事業費国庫補助交付方針」により、国庫の補助が受けられることになった(廃棄物処理法2条・6条の2・22条参照)。この結果、現実的な対応が可能になったと言えよう^{*16}。

3-3 建物に係る現状復帰と再開発

瓦礫の撤去と同時に行われなければならないのが、建物に係る現状復帰と再開発である。建物に係る現状復帰と再開発は、私人の自由な建築行為を一定期間制限しつつ、被災地の状況に応じた都市計画を徐々に実施していくことで、実現されなければならない。

建築制限に関しては、建築基準法39条と84条が、それぞれ規定している。

同法39条によれば、地方公共団体は、条例により、期間の定めなく、住居の用に供する建築物建築を禁止することができるが、それは「津波、高潮、出水等による危険の著しい区域」としての「災害危険区域」に限ってである^{*17}。すなわち、同条項による建築制限は、広範囲にわたり許容されているが、この制限は「災害危険区域」として認められる地域において、かつ、(条文の文言解釈によれば)住宅についてしか認められないことになる。「災害危険区域」の範囲を広く認定することは困難かとも思われるが、岩手県は、同条による建築制限を選択している^{*18}。

他方、同法84条1項によれば、「特定行政庁は、市街地に災害のあった場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要が

*13 「瓦礫」は、一般廃棄物として、市町村の責任の下で処理される。

*14 平成10年10月、厚生省生活衛生局水環境部環境整備課。

*15 平成17年6月、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課。

*16 ここでも、指針により、実際の行政庁の対応が規定されているが、市民の権利義務を制約する処分の通知ではないので、許容される。

*17 同法39条1項は「地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる」とし、2項は「災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める」と規定している。

*18 津波で壊滅的被害を受けた同県沿岸部を「災害危険区域」に指定している。

あると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から1月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。すなわち、この条項の対象は「市街地」であり、被災市街地における建築制限が、1月に限り許容されているのである。こちらの制限は、同法39条による制限に比べて、所有権等私権を制限する度合いが低いために、被災地の状況に、より柔軟に対応しようと思われるところ、宮城県はこちらの制限の行使を選択している^{*19}。しかし権利制約期間が1月（延長しても最大で2カ月）では、今次震災からの現状復帰にも、心許なかった。そこで、法改正が要望されていたところ、「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律^{*20}」により、平成23年9月11日までの間、（特に必要があると認めるときは、さらに2カ月を超えない範囲内で）建築の制限または禁止を行うことができるものとされた。これは、時宜を得た法改正であったと言えよう。

なお、阪神・淡路後に制定された被災市街地復興特別措置法^{*21}による建築行為等に対する規制も、適用可能な制度である。すなわち、同法によれば、災害発生の日から最長2年以内の期間で、被災市街地復興推進地域における建築行為等の制限をすることができる。もっとも、同法は、家屋所有者による通常の管理行為等は、規制の対象としていない。また、自己の居住の用に供する住宅または自己の業務の用に供する建築物の新築、増改築の申請については、階数・構造等の要件を満たす申請である限り、都道府県知事は、これを許可をしなければならないものとされており（7条2項）、建築規制の程度は、さほど強くはない。そのこともあってか、（より強い建築制限が要請される）今次震災からの現状回復に際しては、この規制制度は用いられていない。

4. 展望

4-1 東日本大震災復興基本法の制定

本年、6月24日には、ほぼ同時期に出された「東日本大震災復興構想会議」による6月25日付提言「復興への提言－悲惨のなかの希望－」を受けて、東日本大震災復興基本法^{*22}が制定された。これは、今次震災からの復興の道筋（その大枠）を示すものである。

同法では、復興の基本理念が示された上で（同法2条）、国が東日本大震災からの復興のための施策

に関する基本的な方針（「東日本大震災復興基本方針」）を定め（3条）、地方自治体は、その「基本理念にのっとり、かつ、東日本大震災復興基本方針を踏まえ」た措置を講ずるものとされている（4条）。

同法では、さらに、復興債の発行（8条）、復興特別区域制度の整備（10条）、復興庁の設置（24条）等の、復興に必要な新政策とそのための組織を構成する旨が規定されている。

これらは、復興「基本」法という同法の名称からも容易に想起されるように、今後の施策の基本理念を示すものに過ぎない。個別の行政権限を明記し、行政の実施に伴う予算措置をも指示する具体的な法律の制定は、これからの課題とされているのである。国会における立法作業の進展が注目される所以である。

例えば、復興特別区域制度（特区制度）についても、速やかに法制上の措置を講ずるものとされているに止まる（10条）。この措置を考えるに当たっては、例えば、次の宮城県での事例を参考にすべきであろう。すなわち、宮城県知事は、水産業の復興のために、民間企業に漁業権を許可する「水産業復興特区」を創設しようとしたが、従来、漁業権を独占してきた県漁協は、既得権を失うことを危惧して、これに強行に反対している^{*23}。この事例からは、特区を新設する場合には、そこで予定されている新たな制度による受益者と、既得権益を有する者との間の周到な利害の調整が、特区を新設する前提として極めて重要であることが明らかになる。最終的には、法律上の制度として、国レベルでの判断が優先されうるが、実体を伴った特区を設けるためにも、被災した

*19 石巻市、気仙沼市等6市町の市街地を被災市街地に指定し、建築制限を実施している。

*20 平成23年4月29日法律第34号。

*21 平成7年2月26日法律第33号。

*22 平成23年6月24日法律第76号。

*23 例えば、2011年5月29日や7月28日付各社報道等を参照。

*24 復興対策本部は、復興庁が設置される際に廃止され、その機能は復興庁に引き継がれるものとされている（東日本大震災復興基本法24条の具体化）。

*25 土地利用の再編については、第一に、都市計画法、農業振興地域整備法、森林法等に係る各種手続を、一つの計画の下で、ワンストップで処理する特例措置を検討すべきこと、第二に、権利者の所在や境界等が不明な土地について、地方公共団体による一時的な土地の管理を可能にする措置を講じる等、民法上の不在者財産管理制度との整合を踏まえつつ土地の適正な利用や境界の明確化を推進すべきことが、指摘されている。これらの課題への取組みが、強く期待される。

自治体レベルでの利害調整を早急に行う必要がある。

4-2 東日本大震災からの復興の基本方針

その後、7月26日には、復興対策本部から「東日本大震災からの復興の基本方針」が示された^{*24}。これは、（東日本大震災復興基本法3条に基づく）今次震災からの復興への国の取り組みの基本方針である。

ここでは、規制権限と予算割付に係る具体的施策の方向性が示されてはいるが、そのさらなる具体化

が望まれるところである。例えば、「復興特区制度」の創設は、ここでも言及されているが、その具体的な構築については触れられていない。本稿の問題関心（すなわち、国際交通安全学会の趣旨に鑑み、交通安全に関する事項の法的整理如何）からすれば、交通インフラの整備（その前提としての、瓦礫等廃棄物の十分な撤去、および土地利用状況の再編成）について、如何なる「特区的」政策が導入されるのかが、注目される。今後の立法動向を見守らなければならない^{*25}。